

国家事務および広域行政事務批判

—『神戸勧告』を手懸かりとして—

栗 本 雅 和

- 一 はじめに
- 二 『神戸勧告』の基本原則
- 三 国家事務批判
- 四 広域行政事務批判
- 五 おわりに

一 はじめに

昭和二十五年十二月、地方行政調査委員会議の『行政事務再配分に関する勧告』、通称『神戸（かんべ）勧告』が衆参両院議長および内閣総理大臣宛提出されてから、早三十年近くになる。⁽¹⁾⁽²⁾ 右勧告（以下『神戸勧告』と記す）は、わが国の地方自治の拡大充実強化を目指して、国（中央政府）・都道府県・市町村三者相互間の事務配分の調整等に関し採るべき措置を提案したもので、現在のが国の実態に照合するとき、『神戸勧告』が今なお有する意義、あるいは現在においては逆に批判される余地の存することに気付く。

小稿は、『神戸勧告』に示される地方自治行政事務再配分の一つの理想像を、現行地方自治法等の諸規定をもあわせ参照しながら、

評価もしくは批判するもので、筆者における研究ノートの一環である。

小稿の意図するところは、『神戸勧告』の基本的前提と同様、わが地方自治の充実強化であるが、『神戸勧告』の内容をすべてにわたって網羅的に検討するものではない。

『神戸勧告』にもいうように、その実施にあたっては、地方自治体（特に町村）の規模の合理化、地方自治体相互間の協力関係の促進、地方公務員制度の確立、地方財政制度の再検討等が必要とされており、さらには昨今の地方自治の危機にさいし、特に論議されることの多い国の機関委任事務や国の地方出先機関にかかる問題がある。

以上の諸点をぬきにして行政事務再配分論を述べることは、やや無謀の感があり、さらに小稿は、国家行政ないし広域行政との関係における行政事務再配分論を理論的立法論的に考察したもので、これの現実的解釈論的考察は一切行っていない。

しかし、小稿で述べるところは、少なくとも日本国憲法の枠内では成り立ちうると考えるので、あえてここに公表するしだいである。

二 『神戸勧告』の基本原則

『神戸勧告』が、地方自治体に対する行政事務再配分の基本方針としてあげるところは、(一)行政責任明確化、(二)能率化、(三)地方自治体、特に市町村優先の三原則である。⁽³⁾

すなわち、(一)とは、国（中央政府）・都道府県・市町村三者の行政機関の事務を明確に区別して、それぞれに割り当て、割り当てられた行政機関は、それにつき財源上においても全責任をもつことをいう。

(二)とは、事務は、その能率的遂行に主眼をおき、行政機関の規模・能力・財源に応じて、それぞれに割り当てられることをいう。

(三)とは、事務の割り当ては、地方自治の充実発展のために、第一に市町村、第二に都道府県宛優先して行なわれ、中央政府（国）は、地方の指揮下では有効に処理できない事務だけを引き受けることをいう。⁽⁴⁾

以上の三原則に基づき、『神戸勧告』は、国と地方自治体との間における事務の配分および都道府県と市町村との間における事務の配分について提言する。

すなわち、前者については、「国と地方公共団体との間における事務配分の調整は、その事務の性質上当然国の処理すべき国の存立のために直接必要な事務を除き、地方公共団体の区域内の事務は、できる限り地方公共団体の事務とし、国は、地方公共団体においては有効に処理できない事務だけを行うという方針であり、後者については、「市町村は、住民に直結する基礎的の地方団体であるから、地方公共団体の事務とされるものは、原則として市町村に配分する」という方針である。

筆者は、むしろ以上のような考え方に、基本的には賛成であるが、ただここには行政運営の担い手たる公務員、さらには彼らを選定する住民の自治意識等への言及がない。

地方公務員の義務感、地域住民の権利意識等が往々にして欠如または不安定なものであることは一々の例を引くまでもない。この点において、『神戸勧告』に示されるところのほとんどが、いまだに実現しえぬ根本的理由の一つがあるのではなからうか。⁽⁵⁾

『神戸勧告』は、提出の翌年（昭和二十六年）から、その原則的实施を期待されていたにもかかわらず、地方自治体の規模の合理化、なかんずく市町村合併等一部を除いて、現在に至るまでほとんど実施されずにきた。

この点に關し、田中二郎博士は、「地方行政調査委員会」としては、フーバー勧告（昭和二十二年六月、わが国公務員制度の改善を目的とした勧告―栗本註）のように、ほんとうに、学問的に、それが実現されなくても、理論的にすっきりした一つの意見を立てるという方針をとるか、そうでなければ、徹底してその実現を目指して、妥協しながら政治的に働きかけて、何とか実現しようという努力をするか、どちらの行き方に徹すべきだったとおもいます。ところがどっちにも徹底しなかったというところに、これが見殺しにされてしまった原因があるのだとおもいます。自治庁（現在の自治省―栗本註）では地方行政調査委員会の勧告に従って、その後の改正をやったとはいっているのですが、ほんとうにそれと直接つながった改正というものはあまりないようにおもいますが……⁽⁶⁾と言われる。

地方自治体への行政事務再配分に関する『神戸勧告』が、本質論的制度論的には秀逸した内容を有し、したがって高く評価されながらもその実現の陽の目をみることなく今日に経過するに至ったのは、すなわち『神戸勧告』作成の前後におけるわが国、あるいは

わが国をとりまく四囲の情勢に十分な考慮を払わなかったことに由来するともいえる。

これを具体的にいえば、朝鮮戦争（昭和二十五年六月～昭和二十八年七月）を契機とする連合軍対日占領政策の転換は、わが国の中央集権化に与するものであり、またリッジウェイ声明（昭和二十六年五月）に象徴されるわが自主独立国家への歩みも、地方自治強化に相對立する形においてなされようとしていたことである。

さらにより根本的には『神戸勧告』を受入れるだけの素地が、地方自治の歴史の浅いわが国には著しく欠如していたことが指摘されると思う。

三 国家事務批判

さて、『神戸勧告』にいうところの国の事務としては、次のものがある。

「(1) 国の存立のために直接必要な事務

(2) 政策上全国的規模において総合的に行う企画に関する事務

(3) 府県の区域をこえる事務で府県においては有効に処理できない事務及び地方公共団体の区域に無関係な事務

(4) 全国的見地から地方公共団体の意思にかかわらず統制しなければならない事務

(5) 権力的作用を伴わない国民に利便を供するための施設で、地方公共団体の行うことが著しく非能率且つ不適當なもの」

以上の原則的方針にしたがい、具体的には左の事務を国の事務として列挙する。

「(1) 外交に関する事務

(2) 幣制に関する事務

(3) 国の組織及び財政に関する事務

(4) 司法及び行刑に関する事務

(5) 海難審判に関する事務

(6) 国家警察及び海上保安に関する事務

- (7) 郵便、電信電話、電波監理及び航空保安に関する事務
- (8) 専売に関する事務
- (9) 貿易及び検疫に関する事務
- (10) 全国的な統計調査及び測量に関する事務
- (11) 国土総合開発計画に関する事務
- (12) 国の直轄する河川、道路、林野、土地改良事業等に関する事務
- (13) 国有鉄道及び国営保険に関する事務
- (14) 国立の大学、博物館、図書館、試験研究施設、検査施設、医療施設及び福祉施設に関する事務
- (15) 航行、気象及び水路に関する国の施設に関する事務
- (16) 重要な文化財の保護に関する事務
- (17) 無体財産権に関する事務
- (18) 度量衡の基本に関する事務
- (19) 麻薬取締に関する事務
- (20) 労働基準及び全国的規模における労働関係の調整に関する事務
- (21) 医師、薬剤師等の試験及び免許に関する事務
- (22) 遠洋漁業に関する事務
- (23) 銀行業、保険業、鉱業、電気事業、地方鉄道及び軌道事業、海上運送事業等の監督に関する事務
- (24) 重要な船舶及び船員に関する事務
- (25) 公正取引の確保に関する事務
- (26) 食糧管理、物資及び物価の統制に関する事務
- (27) 農地制度及び漁業権制度の改革に関する事務

(29) 公職適否資格審査、党書該当者の動静観察、外国人登録、解散団体、賠償等に関する事務

(30) 引揚者の応急援護に関する事務」

右勧告で示される国の事務は、おおむね適切なところである。しかし、現在においては重要な若干の問題がないわけではない。その点につき、以下に述べてみよう。

まず、現行地方自治法二条一〇項は、地方自治体の処理しえない事務として、「国の」あるいは「国立の」として地方自治体が当然には処理しえないとされているものを除くと、司法、刑罰および郵便に関する事務の三種をあげる。

右は、例示ではなく限定列举と解されるが、『神戸勧告』にいう外交、幣制等があげられてないのは、当該事務の性質上理論的にも国の事務とすべきが当然とされたことによるものであろう。

ところで、たとえば司法に関していえば、これは国家事務であることに何人も異論はない。しかし、司法作用のすべてが必ず国家机关に委ねられねばならぬかといえ、現にいくつかの地方行政委員会（選挙管理委員会・人事または公平委員会・収用委員会等）については裁決・決定等の準司法的機能が与えられているのである。

地方自治法においても、司法作用を当然に国家事務としていない一つの証拠に、同一四条六項の文言がある。ただし、「国の裁判所」と規定するからには当然地方自治体の裁判所をも観念しているのである。

したがって、たとえば軽微な交通反則事件や軽犯罪法（昭二三法三九）所定の犯罪の若干等に関しては、地方自治体の司法権に委ねるほうがより合理的と思料される場合があるのではなからうか。

次に、郵便に関しても類似のことがいえる。確かに、郵便は、郵便法（昭二三法一六五）にも規定のとおり、「国の行事業であつて、郵政大臣が、これを管理するもの」（二条）として、現在その排他独占的国营事業であることが認められる（五条）。外国郵便その他国内郵便のほとんどは、郵便事業の国营であることを要求するものであろう。

しかし、これが論理的必然的に国以外の組織・機関の介入ないし介入を許さぬ性質のものであるかといえ、郵便物運送委託法（昭二四法二八四）にもみるごとく、必ずしもそうではないように思われる。具体的にいえば、市内特別郵便物（郵便法二七条）やその類似のものの取扱については、これをかりに地方自治体に委ねても制度論的支障は生じないと思われるのである。

さらにまた、『神戸勧告』で国の事務とされている専売に関していえば、現在のわが国では、それは日本専売公社なる資本金額政府出資の公共企業体（營造物法人）が管轄している。公社管轄となったのは、昭和二十四年六月以降のことであるが、その理由は運営能率の向上というところにあり、それまでは国（大蔵省）の直轄事務であった。下る昭和二十五年十二月の『神戸勧告』が、専売を国の事務としているのは、国の直轄形式であれ資本金額政府出資の公社形式であれ、それを国の事務と呼んでさしつかえないということであろう。

しかし、問題は、単に国の財源収入の確保という見地のみから、専売事務を国の事務とすることが適切か否かである。専売の公社形式は、わが国とフランスにおいてみられるにすぎないが、これを民間企業で肩代わりすることも十分可能であろう。一つの提案としていえば、たとえ現在民間企業では公社全体を買収するだけの資力を持ちえぬとしても、支社単位での買収なら可能なことであろう。また、専売の対象となっているものは、煙草とか塩等なのであるから、能率運営の視点よりしても民間運営は十分に考えられしめるべきことであろう。

同様に、『神戸勧告』で国の事務とされている国有鉄道に關しても、現に昭和五十三年六月の公共企業体等基本問題會議（中山伊知郎代表座長）が政府に提出した意見書では、幹線・貨物部門は単一公社、地方交通線は国や地方自治体、民間事業者等の出資による複数の特殊会社とする案が存するのであり、ごく最近（昭和五十四年七月）においては、首相より国鉄総裁への指示として、国鉄を電力会社のように地域ごとに分割して、それぞれ独立採算制にすることの検討が要請されている。

四 広域行政事務批判

ところで、行政事務再配分の問題は、広域行政事務との関わりぬきには考えられない。そこで、次に『神戸勧告』に示される「地方公共団体の規模の合理化」を一つの手懸かりに、広域行政事務について考察しておこう。

『神戸勧告』では、特に町村規模の合理化を提案する。合理化の一応の基準としては、「(1)人口と面積との関係について充分配慮すること。人口密度の高い地方を除いては、あまりに広大な面積の農村を設置することは、かえって住民の役場への距離を遠くし、

また、教育施設等について能率的な経営を困難とする事情もあることを考慮する必要がある。

(2) 学校、土木、農業改良、社会福祉、公衆衛生、国民健康保険、消防のような町村における重要な事務について個々に、それぞれの能率的な処理を可能とする規模を検討し、それらに共通する規模を探り、それをこえるものについては、組合その他による共同処理を考慮すること。

(3) 町村職員の最も能率的且つ経済的な定員配置を可能ならしめる規模を考慮すること。

(4) 都市と農村とはその産業形態の異なるに依じてそれぞれその機能に異なるものがあるので、農村の都市への編入については、その利害得失を慎重に比較衡量すること。

(5) 右の外、一つの自治体を形成する基本的な要件として住民の共同意識を培養することができかどうかを考慮すること。

なお、山間へき地や離島にある町村のように明らかに規模の合理化の余地の存しないものについては、その町村の能力をこえる事務について府県が代って処理するような道も考慮しなければならない。以上である。

さて、一般に町村合併を含む広域行政なる考え方は、既存の単一地方自治体内では処理しえぬ行政事務・行政需要の増大に対応して生まれたものであり、その方式には大別して三種のものが認められる。

すなわち、①既存の地方自治体の協議協力に基づく事務の共同処理と②既存の地方自治体の再編成（市町村合併・府県合併）および③国の行政機関による権限吸収、以上の三方式である。

『神戸勧告』は、右の三種の方式のうち、特に②について積極的である⁽¹³⁾。しかし、この場合においても、たとえば昭和三十一年一月第四次地方制度調査会答申にみるような「地方制」案や昭和三十八年三月臨時行政調査会第二専門部会案にみるような「地方序」構想⁽¹⁵⁾、すなわち官治の大規模府県改廃論や国の地方出先機関強化論（いずれも広義の道州制論）は消極的に解している⁽¹⁶⁾。

ところで、一般に、市町村合併と都道府県合併は、同列に論じられないと考える。それは、市町村が地域住民の生活に密着した基礎的自治体であるに對し、都道府県はこれを包括・統一・連絡・調整・補完する広域的自治体ということであり、されば戦前においてもその組織や機能には、現在と異なつて両者間に自治権の強弱がみられたのである。

したがつて、広域行政論者において市町村合併と都道府県合併を論じるときにも両者の間に自ら差異のあるべきは当然であつて、

すなわち前者については、市町村が基礎的自治体である以上その団体自治の機能をより一層發揮せしめる方向で考えざるをえないに對し、後者については、都道府県の広域自治体としての機能を国の便宜利用機能として把握する傾向が往々にして存するのである。

右に述べたところからして、はじめて町村合併を推進しようとする『神戸勧告』の趣旨も理解できるのであり、他面現行地方自治法二条六項各号に規定される事務の国への吸い上げには十分の注意を要するのである。

ところが、昨今の広域行政事務論の多くは、市町村広域行政事務と都道府県広域行政事務それぞれの存在理由や必要性等を同一視して成り立っているところに疑問がある。

五 お わ り に

『神戸勧告』に示されるところを手懸かりに、国家事務および広域行政事務につき検討すべき点を、以上簡単に指摘してきた。その指摘した点の具体的対応にあたつて、まず第一に必要とされるべきは、団体（特に市町村）自治の制度的な拡大強化である。

『神戸勧告』にいう国の事務は、右の意味の団体自治の充実に本質的な障害となるものではなく、またそこにある「地方公共団体の規模の合理化」も、市町村自治拡大の観点からは望ましいことである。しかし、問題は、地方公共団体自身の強化、その運営の直接の担い手たる地方公務員の義務感・責任感の確立、さらには終局的にそれらを担保する主権者としての地域住民の自治意識の高揚であるともいえる。

小稿で示した私見を、後日詳論していく考えである。

註

(1) この通称『神戸勧告』が草される契機となつたのは、昭和二十四年八月と二十五年九月の二度にわたる『シャウプ勧告』である。

『シャウプ勧告』は、「国と地方を通ずる税制の改革を中心とするものであったが、地方税制を確立するためには、地方

財政の問題を検討することを必要とし、地方財政の問題を解決するには、その国の財政との関係、地方公共団体と国との間における事務の配分の問題、更に根本的には地方自治のあり方の問題に遡らなければならない」(杉村章三郎「事務配分と財源配分」田中二郎他編・行政法講座第五卷(昭四〇、有斐閣)一六三頁)として、わが国の地方分権・団体自治の強化を強く主張した、学術的論理的にも卓抜した勸告であった。

この『シャープ勸告』に提示される地方優先の財源配分を現実化するためには、その前提として地方優先の事務配分が完成していなければならない。ところが、周知のように当時のわが国の事務配分は、戦前の自治事務Ⅱ委任事務の図式のままであったから、まず先にこの図式に示される中央集権・官治主義の事務配分は正の必要を生じ、そのための調査立案の機関として、昭和二十四年十二月に総理府内に地方行政調査委員会が設置されたのである。

なお、『シャープ勸告』の概略については、さしあたり参照、杉村章三郎・改正地方自治法(昭三九、青林書院新社)一八七—一九四頁。

(2) 『神戸勸告』と通称されるゆえんは、地方行政調査委員会議議長であった故神戸正雄博士の名による。

なお、『神戸勸告』には、本文で取り上げる第一次勸告(昭二五・一二・一二)と別に第二次勸告(昭二六・九・一二)がある。後者は、大都市、東京都および北海道に関する事務配分上の特例ならびに事務の再配分に照応する地方税財政制度の改正および事務の再配分に伴わない必要なその他の事項(地方自治体、特に市町村の規模の合理化等)についての勸告であるが、小稿にいう『神戸勸告』とは、前者のみを指すものとする。

また、小稿において特に註記のないカギ括弧付の文章は、『神戸勸告』からの引用文であり、かつその出典は、自治研究二七巻一号九一頁以下である。

(3) この三原則は、『シャープ勸告』の三原則でもある。

(4) 以上三原則のうち、(一)と(二)は、地方自治・地方分権強化のためには論理的必然的に演繹されるところであるが、(三)の能率化の原則は、それらから必ずしも演繹されるところではない。

たとえば、昭和二十九年六月の警察法全面改正による市町村自治体警察の廃止にみるように、当該事務の統一の能率的処理のため、国家的中央集権的は正が余儀なくされるのである。ここにおいては、(三)の地方自治体優先の原則が修正されることになる。

右のことは、一般的には社会・福祉国家観の発展と絡む広域行政事務の増大に基因するといえる。

(5) 『神戸勧告』は、地方自治体に対する国の関与を排除するための一方策としても、住民の選挙・直接請求制度等の活用を重視し、もって国の監督に代わる住民の監督制度を確立しようとするものである。しかし、この点、『神戸勧告』は、住民の自治・権利意識の向上に過度の期待を寄せているうらみがある。

(6) 参照、昭和二十六年二月二十三日閣議決定「行政事務再配分に関する勧告の取扱に関する件」自治研究二七卷三号等。

(7) 田中二郎他編・地方自治二十年―その回顧と将来の展望―（現代地方自治双書6、昭四五、評論社）一一〇頁。

(8) 参照、久世公堯「現代行政の展開と行政事務再配分」ジュリスト別冊法学教室八第二期／第五号（昭四九、有斐閣）九一頁。

(9) 行政機関による準司法的作用であっても、本質的には司法作用である。

(10) 地方自治体に司法権を付与することの可否については、中川剛「地方自治体の司法権」自治研究五四卷一号六七頁以下が、その可能性のあることを論証して興味深い。

なお、遠藤博也「自治行政事務と委任事務」成田頼明編著・現代社会と自治制度の変革（昭四九、学陽書房）九九頁も本文と同旨のことを示唆する。

(11) 参照、遠藤博也・前掲論文一〇〇頁。

(12) 毎日新聞昭五四・七・一四（夕刊）。

(13) 市町村合併については、昭和二十八年九月の「町村合併促進法（法二五八）」、昭和三十一年六月の「新市町村建設促進法（法一六四）」、昭和三十七年五月の「市の合併の特例に関する法律（法一一八）」、昭和四十年三月の「市町村の合併の特例に関する法律（法六）」等の施行により、昭和二十八年四月当時一〇、〇四一存した市町村が、昭和四十年四月に至っては三、三九二に減少している。

ただし、この減少は、村数の激減（右同年月間で比較して、七、八〇八から八二七へ）によるもので、この間町数においてはほとんど変化なく（二一弱）、市数においては逆に倍増（二八〇から五六〇へ）している。柴田啓次・経営／管理（新地方自治講座第一巻、昭四八、第一法規）四七五―六頁。

(14) (15) これらについては、さしあたり参照、坂田期雄・地方自治制度の沿革（現代地方自治全集第一巻、昭五二、ぎょうせい）四一―一六、四三―三四頁。

(16) 『第二次神戸勧告』によれば、「現在の都道府県の外に道州を設け、又は現在の都道府県を廃して道州を設けようとする

意見があるが、前者は現在より行政機構を複雑にし、行政費を増大させる虞があるから適当でなく、後者は、必ずしも地方自治を強化するものとは認めがたい」とする。自治研究二七卷一〇号七八頁。

(17) この視点に立つ、新たな角度からの論稿として、参照、成田頼明「国と地方の事務配分をめぐる諸問題」都市問題研究三一巻五号二頁以下（特に一四―六頁）。

(18) この点につき、参照、自治研修二〇五号（特集「職業としての地方公務員」）掲載の諸論稿。ただし、諸論稿中には若干トビカルなものもある。

※ 小稿は、昭和五十三年度南山大学特別研究費Aによる助成研究の一環である。